

福祉サービス供給体制とストラテジックス

— 福祉システム論序 —

高 澤 武 司

Strategic View for the Delivery System in Social Services

— Preface to the Welfare System in a Transitional Hard Time —

Takeshi TAKASAWA

The more we analyze welfare systems throughout, the more its components gradually has become very complicated and multi-dimensional, instead of coping with simple forms of policy process and administrative procedures.

For the most substantial value of “welfare”, an attached “simplicity” is the important matter people concerns in a daily life. But there is a big difference between this our official assumption and implicit realities as it is.

This thesis put up some subjects of strategy issues at forecast and its phases of scientific framework or arrangements (e.g. crisis management, subordinate model, game theory, and policy design, as well.) on the strategic view for the delivery system of social services in Japan as of now.

A 社会福祉の常識とアルゴリズム

素朴な答えを求められた時の素朴な問いほど、いつまでも追尾されているように、素朴であり続けることができない「アポリア」となる。

「今、社会福祉は何の為にあるのか」と、何の背景も与えられず藪から棒に問われたら、まともに答えることができる人はほとんどいないかもしれない。この問いは、小学生が小学生らしい関心から出してきたもの、そうでなくても小学生のような率直さで身近な関心から出されてきた時、多分、もっとも難しい答え方になるはずである。「今」が問題なのか、「何のために」が問題なのかも解析してみるにしたがって深みに入っていく。社会福祉のあり方について、誰もが単純明快で解りやすくあろうとしているのに、現実の社会福祉の全体像が、それとは程遠いところにきていることを

知っていれば、一つの事実と無理に一つの答えに収斂した理屈だけでは間に合わなくなってしまうからである。

社会福祉の今日的存在意義について考える場合、まず高齢者の介護ニーズのことだけを念頭に描いている人がいても不思議はない。確かに、この事例は解りやすいし、今日それは優先順位の高い緊急ニーズである。しかし、それで社会福祉のすべてが解ってしまうというものでもないし、事柄の半面を考えてみるとかえって危険であるかもしれない。高齢者介護問題に機能している内的・外的要素をそのまま家庭崩壊で悩む思春期児童問題に当てはめて理解しようとする、問題構造の違いを無視した結果として、とんでもない勘違いが起ることもある。

また、いくつかの社会福祉問題の共通要素だけを取りだして、たとえば、「困っている人、助けを求めている

る人がいるから」という、国語字典的な陳腐な答え方をしても納得しない人も多く、またその答えが無意味なこともある。突然「社会の安全と安定のため」では飛躍しすぎているが、逆に少し直感力と想像力があれば、この答の深い歴史的意味を解ってくれる小学生もいる。

単純化した平易な答え方をしただけではよくないないこと位は、誰もが知っている。その説明だけでは足りないことにすぐ気付いたとしても、そのこと以上のことをどのように簡潔に説明したら正確に伝わったことになるだろうか。

法則性と生成の偶発性を大切にすあまりにいきなり歴史の説明に入ってしまうやり方、徹頭徹尾「福祉の心」を説き続けるやり方と様々あってよいかもしれないが、どちらが正しいやり方かということは、ここではあまり重要な問題ではない。より現実重視の人でも、高齢者、障害者、生活困窮者等の実態データ、法律書や専門書・調査報告書、さらには実務マニュアル書などの易しい要約を同時通訳者のような速度でやってのけなければならない。これは、まさに苦行に等しい。我慢して聞いてくれるのは、せいぜい15分間以内であると想定した方がよいからである。この想定 of 深刻な点は、小学生と同時通訳者の緊張持続時間のマクシマムが同じくその位であるということよりも、その位を超えた頃から出てくるさまざまな絡みあった事象を日常会話水準で手短かに説明することで済ましてしまっただけのよいのかどうか、というところにある。

所詮、社会福祉の実質的価値は、個々の人間にとっての日常性の中で測られるものであって、行政手続きの理論分析や福祉システムの開発手法などの検討は余計なことで、平易な説明があればよいのならば、説明は平易であるに越したことはない。

ただし、普通の人の中に観念として浸透・定着し、すでに自明化しており理想像として態様が不変であるべきという前提の社会福祉の局面と、様々の属性・変数の間に相関関係をもつ多次元空間に絶えず最適値を求め続けている現実の社会福祉の局面、とには大きな乖離が生じている。比喩が適切かどうかは議論の余地があるが、多変量解析で用いられる主成分分析の結果のようなものを鵜のみにしてもらって済ませるのか、それとも因子分析そのものの分析過程と一緒に入り込んでもらうのか、という違いがここにはみられる。

いずれにしても、社会福祉の実像の問題構造は、ますます重層化しているが、そのいくつかは次のように分けることができる。

- 1) 世界史的な社会福祉の発展の系譜と相互影響、各国の全般的な政策課題の固有性、特に後発国の伝統的な文化からの脱皮過程に生まれる特殊性、
- 2) 福祉政策における政策決定ないし福祉行政の組織化原理に影響する偶然性と短期・長期の目標設定と目標管理、
- 3) 生活ニーズ一般から福祉ニーズとして特化していく際の予測とそれを公共性の確立に結び付けるための水準の設定
- 4) 国・自治体と民間セクターおよび地域・家族その他の共同体の間にある相互関係トライアングルの維持・調整、
- 5) これらの問題を解明していく場合に採用される政策科学や行動科学および複合的なディシプリンの集合体である各種専門職集団・各部門のテクノクラートの協業関係、などである。

しかし、これらの問題についての詮索が進み、分析が深められるほど、今日の社会福祉は、専門的にはだんだん解りにくくなり、その代わり、反比例するかのよう解りにやすさを要求される。なぜなら、専門分化およびそれによって起る難解なアルゴリズムと平易な解りにやすさ、という一見矛盾するような2つが、両立していなければならないからである。すなわち、如何に決定的なパラメーターが見つけないくても、予めすべての人々——経済階層・性・年齢・家族構成などの基本属性からくる違い、受益者・負担者、需要サイド・供給サイドの違い、などを含んだすべての人々——の参加と協力と合意を前提にしてこそ、今日の社会福祉は成り立っているということである。

可能であるかどうかは別として、今日直面している「小学生にも理解できる社会福祉」とは、単に平易な解説を誰かが加えるという意味よりも、測定しうる諸変数の相互関連の分析から、多変量解析の主成分分析でいうような、できるだけ小数の「総合的特性値」を絶えず適時適切に導きだして即座に対処できるかどうか、一体それを誰と誰がやり、そこで生じる誤りの修復はその都度誰が引き受けるのか、そして、このような問題にも小学生をも如何にして巻き込めるか、とい

うことなのである。

社会福祉の諸課題のいくつかについては、社会福祉の世界でこれまでに確定していたと考えられる常識を基盤に問題を立てる時代は、すでに終わってしまっている。

そういう不確定の時代に、今は突入している。

B 「福祉」概念の多義性

良きにつけ悪しきにつけ、「社会福祉」という言葉と実体は、すべての人々にとってすでに身近なシンボルであり存在となった。しかし、実体とシンボルの意味する内容は、少しずつズレている。

特に、1980年代に入ってから、社会福祉行政の課題として扱われる内容と手順が、急激な変貌を遂げている。

先ず、旧来の社会福祉行政のシステムを成り立たせていた財政基盤が危機に瀕するような予算政策的な変化と同じサイクルで、社会福祉行政の主要課題は、「人口の高齢化」によってもたらされる諸課題に収斂されつつあることである。もともと社会福祉行政が捕捉してきた対象は、その最終効果が一つ一つの固有な成り立ちをもつて表れることに特質があるとして、「個別化原則」というよりも「モザイク化」に任されることがあった。ここには、社会福祉の課題は雑多な問題群であったにすぎない、という意味での一種のクラスター現象であると認識するしかなかった、という事情もはたらいっている。

しかし、今日では却って大変解りやすく、「高齢社会モデル」とその「対処のシナリオ」によって大部分は作りだされたような諸概念、政策技術によって整序されるようになりつつある。

他方、「高齢社会対処のシナリオ」の中から登場した「福祉・保健の連携モデル」と常に対置されるのが「救貧モデル」であり、これまで、この「救貧モデル」の基盤となっていたのが、第2次大戦後に「占領下の戦後処理」という背景で成立した社会福祉事業法であった。

第2次大戦後にわが国で成立した「社会福祉行政」範疇は、憲法規範としての実定法上に根拠をもつ「社会福祉」概念を独特に定義づけることによって成立した。この独特の定義は、絶え間無く意味を変えていく自然言語・常識語としての、あるいは専門研究者用語としての「社会福祉」の意味とはいささか異なってお

り、権限と所掌範囲を限定し行政の専門性の確立をおこなうために必要となったものである。もちろん、行政の論理の恣意でそうなったのではなく、当時の研究水準や行政実態を反映していたにしても、法にもとづく社会福祉行政の範疇を創出するために「社会福祉」概念を下位規範に取り込むことによって実体概念化した。

この意味での社会福祉行政の範疇における「社会福祉」とは、わが国の歴史的経過としては、昭和13年の社会事業法の全面改正法であった現行社会福祉事業法に定める「社会福祉事業」のことであった。

しかしながら、「社会福祉」という用語、時にはその学術用語としての使用においてさえ、この概念はあまりに多義的である。したがって、ここでも、その厳密さを期して新たな定義候補を付け加えることはせずに、ありのままの現実を受け止めて、最低限必要な範囲内で、一種の「操作定義」だけをしておくことに留めておくのがよいであろう。

もともと先進諸国における「社会福祉」のカテゴリーは20世紀後半の歴史的な形成物であるし、そもそも「社会福祉」という日本語自体が、特殊日本的なものとなっている。しかし、そのような観点から概念構成上の諸要素に特別な力点をおくということをしないで、あくまで操作上の定義として表すとすれば、総称的にはこれまで、「個人・家族・地域において生ずる生活上の困難と障害を社会的責任において解決ないし緩和することを目標とする政策的・地域的・集团的・個人的な諸活動」という程度の意味になっていた。

今日、このような国語的なレベルの総称的意味は、「福祉」という2文字だけで表されることもある。ただし、このような概括の意味だけで必ずしも理解できない背景をもってこの用語は用いられてきたので、この2文字・4文字だけで独り歩きしているうちに、社会的な位置づけや拡散的機能としては、ほとんど無意味なことになってしまうことがある。

先ず、この概念は、歴史的な経過としては、施与・慈善（慈恵）・博愛・救済（救護）・保護（扶助）などの援助体系の移行・発展の系譜の中で展開してきた。そして、その本質に含まれる「交換・報酬を前提にしない愛他的行為」（Altruism as Unilateral Transfer）というような意味で用いられてきた概念内容を継承しつつ転換・脱皮を続けてきた一方向のドナー・サイドから接近する行為の現代語として通用している。した

がって、その発展形態として、権利・義務関係が法的に定められて、保障（補償）制度のような公法的な事前契約による事故給付の形をとっていても、供給サイドの論理が先行していることには変わりがない。

ただし、高度に発達した資本主義社会における福祉制度と経済力の発展につれて、歴史的に果してきた「福祉」機能の経済階層的脈絡（資源の垂直的再分配）あるいは愛他的非交換性は失われつつある。また「社会福祉」の機能的意味が拡大することにもない、すべての人々の生活上の諸障害に対する対応として理解されるようになってきた。その結果、今日、実態としては、受益者負担による費用回収、市場ベースによる提供、当事者（集団）による自己防衛手段の開発、などのような新しい現象が歴史的な意味と重なって、きわめて多義的になり、これからも転義していく可能性が充分ある。

英語に置き直しても、Social Welfare, Social Services, Social Work などの語義と交錯している。また、理想的な目標として掲げる「社会福祉」は、Well Being の訳語としても通用する。

次に、第2次世界大戦後の日本の社会福祉は、西欧的価値基準にもとづく再出発、すなわち基本的人権および公共的責任の原理によって「社会福祉」の意味内容を法律的に限定することになった、という経緯がある。憲法第25条第2項で規定した「社会福祉」は、制定当時、まだ実体のない理念もしくは目標として理解された。その意味では、国家のあり方としての「福祉国家」の目指すべき目標としての施策内容という面が強調された。しかし、実体形成を重ねたその後の社会福祉行政の法的整備は、国の所掌事務という観点から、社会福祉事業法（1956）に定める範囲内で発達することになった。このことに多大な影響を与えた歴史的出来事は、社会保障制度審議会の昭和25年勧告である。

以後、わが国の社会福祉は、公共責任原理の確立を通じて、きわめて規制的・選別的・限定的なものとなった。1970年代以降、所得保障制度との分離および社会福祉の範囲と規模の拡大などの環境変化の中で、多様な供給主体の登場、行政改革による政府負担の減量、権限の地方への委譲、民間委託による効率化などが次々に進み、その機能も意義も複雑になりつつあって限りなく遠心力がはたらいっている。しかし、法律上の高権解釈としては、憲法が用いる「社会福祉」は、社会福祉事業法が定める「社会福祉事業」として理解され、

厚生省部局の所管によって集権され予算統制がおこなわれている限りで、行政としての強い求心力をもって

いる。第3に、社会福祉は、制度・実体概念と機能・目標概念の2つの意味が混在している。このことは、具体的な権利・義務関係の規定を定める給付の制度やサービスの供給という面と、福祉サービスの開発、福祉専門職の活動、ボランティアの育成・福祉意識の啓蒙、など福祉システム全体のはたらきをシンクロナイズしている面とが、交錯して初めて歴史的に成立っているからである。

したがって、社会福祉の理論では、絶えず政策的な視点と臨床実践的な視点とが統合されている必要があるが、実際にはこれまで、多かれ少なかれどちらかへの偏りと分裂が見られ、このことが社会福祉の理論と専門職としての発展にとって一つの支障となったと理解されている。

しかし、今日、社会福祉は、福祉国家、福祉社会、地域福祉などのような包括的な意味、また産業福祉、教育福祉、司法福祉、障害福祉、高齢福祉などのような特定分野の福祉制度と機能を意味するということに、多様な4文字連字符としてただ別々にあるのではなく、あらゆる福祉ニーズにはたらきかける福祉サービスに関する職業的機能（たとえば「社会福祉士／介護福祉士」のような国家資格の成立）と多様な供給主体によって整備される機能の統合（福祉サービス供給システム）として理解される。

もちろん、もともと歴史的に形成されてきた概念であり制度・機能であって、かつまた正の象徴にも負の象徴にもなりうる要素をもっているので、この概念を支える社会環境や文化、対処しようとするニーズの性格などによってその機能自体に変化が生まれる。

要するに、これからは幾度か、予想もできないようなパラダイム転換を繰返すことになるろうし、この概念の固有性に関する詮索をしてみても、すぐに専門用語（terminology）の範囲を超えてしまうことが多い¹⁾。

C 現代社会福祉の戦略的課題と戦略科学

現代の社会福祉の危機認識から発して地域社会の統合性と人間の内面性を強調するあまりに、「福祉文化」の創造を基盤に据える考え方がある。

しかし、歴史的に形成されてきた旧システムを次の段階で新たなシステム化に転換できるのは、いわば「文

明」の威力である。そこには、英知と技術、また多少の冒険と試行錯誤が必要である。

「在宅福祉サービスは、もはや、思いつきの・羅列的にそのメニューをふやしていくという
ことで満足すべき段階ではなく、社会福祉の
新たな政策展開に対応するまったく新たな発
想をもとにして、根本的にそのあり方が問い
直されるべき時期にきている」²⁾

この引用は、1978年、在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会がまとめた「在宅福祉サービスの戦略」の中で、当時の「戦略」の意味をもっともよく表していると思われる部分である。

最近では、社会福祉関係の著書の題名に「戦略」という用語を用いることは珍しくない。しかし、当時の社会福祉領域では思い切った斬新な用語の採用であり、この報告書がそのもっとも早い時期に属するので、内容とともに題名自体が衝撃的であった。後述するように、今日的な意味での社会福祉分野の「戦略」的課題設定は、「高齢社会における危機管理としての21世紀戦略」であって、「高齢者問題戦略」に限られるわけではないが、高齢者に対するサービス提供のあり方から広範な準備段階に入ったという意味で、この報告書は魁けとなったことは事実である。要するに、「社会福祉の新たな政策展開に対応するまったく新たな発想」は、アドミニストレイティブ（政策・制度論的）に問題を取上げることに限定した³⁾ことで、老人福祉分野の在宅福祉サービス実務にだけでなく、却って社会福祉全体へのインパクトが増大し、その後の政策的な戦略代替案作りに大きく影響したということである。

ただし、厳密には、今日の戦略科学(Strategics)は、50年位の間に、単なる軍事科学を離れて、いわゆるゲーム理論として各分野に適用されている。その意味でのストラテジックスが、概念と内容、方法ともに社会福祉の政策論に入り始めたのはまだ最近のことであって、体系化されていないどころか、むしろまだ水面下に隠されているといってもよからう。何故なら、たとえば、著書・報告書の題名に頻々とその用語が見られたとしても、まだ危機ないし改革期における一時的現象という印象を与える程度にしか一般には受け取られていないからである。この場合の戦略的思考の影響力は、危機が去り改革が一段落すれば自然に消滅してしまう

性格のものである。

しかし、今日の危機も改革も、実は恒常的なものであるという認識がなければ、この「戦略」という用語を選択する意義はほとんど半減する。

確かに社会福祉論を離れてみて、システム論や一般均衡理論の影響を大きく受けている政策科学では、概して、戦略的な視点を欠いては実行性のある代替案(alternatives)に結びつけることができないということが常識的にいえるので、ただの常識論でも済まされる場合がある。

しかし、現代の社会福祉をめぐる「戦略」の意義は、次のような4つの局面とそれぞれの特殊事情の中で、さらに現実的な問題を含んでいる。

① 危機管理の局面

80年代以降の「高齢社会」危機論は、今現在の危機管理というよりも人口予測をベースとした近未来の危機管理問題として、大規模な戦略論をともなって登場したこともあって、データを並べれば危機管理問題の内容は見えてくるが、戦略問題としては却って見えにくくなる。すなわち、長期予測があまりにも多数の変数に取り囲まれた不確実性をもっていて、戦略の確かさに何の担保もないからである。だからこそ、一種の「危機シンドローム」とか「戦略神経症」のような現象が生まれ、逆にすべての現実的な戦略案は半信半疑にしか反応されない。しかし、その不確実性の中でこそ「戦略的プラグマティズム」⁴⁾は発達する、という環境ができあがる。

たとえば、いわゆる「(新)ゴールド・プラン(高齢者保健・福祉推進10ヶ年戦略)」だけが21世紀の高齢社会を乗切れる最善唯一の戦略とは誰も考えていないし、立案当事者も充分条件を備えた戦略として完成したものとは考えていないに違いない。それは、あくまで大蔵省・自治省・厚生省の3省合意のプランである。ただ、そのプランにもとづく「戦略」の実施とそれを生みだした1985年以降の3省間にまたがる合意プロセス⁵⁾の継続によって、他の行政主体、自治体の各レベル、民間団体・個人をある一つの方向に向けたこと、そして現実性のある戦略代替案の選択肢の幅が実は極めて狭いという認識を普及させたこと、は確かであり、その政策転換に果たした役割の意義は大きい。

むしろ、危機管理の問題としては、これだけでほぼ成功であったかもしれない。このように、戦略手法が

自然体のままで精巧になっていくわけでは必ずしもないが、少なくとも世界に稀な高速度の人口高齢化から出てきた危機管理問題は、このことによって不確実性の中の情報処理の重要性を浮上させ、それによる戦略科学的手法の開発の出発点となった、ということができる。

② 従属モデルの局面

「伝統的な家族と市場機能が完全に機能していれば、社会福祉の制度は不用である」という考え方がある。これをレジデュアル (residual) な視点といい、経済学の領域で「市場の失敗」の認識によって起った現象が公共政策の拡大を招いたのとほぼ同時期に、この思考分類は社会福祉の制度 (institutional) 化に拍車をかける重要なパラダイムとなった。

この仮定はあくまで仮定であって、現実には回復不可能な過去のシステムを仮定に立てたからこそインパクトがあったが、過剰な制度化ないし「大きな政府」が非難されるような、均衡点からの逸脱が見られ始めると、この仮定は無力化せざるをえなくなる。「伝統的な家族と市場機能の復権」というアジェンダが、1980年代以降の重要テーマとなって、この仮定に再び逆転が起ってきたからである。

また、わが国の古典的な「社会事業論争」にも、いわゆる「補充・代替」論争という形で、合理的な経済政策の一環としてあるべき社会政策に対して下位のシステムに属しているか代位しているかというような、やや「スコラ哲学風」な論争が数10年前にあった。

あるいは、雇用（賃金所得）・医療（保健）・教育・住宅などの制度とサービスの成熟度が増した時に、社会福祉の機能面には比例的に成熟度が増すものと反比例して衰退するものがある。このような連動関係は日常生活レベルの包括的ニーズに直面している社会福祉では、どの制度との関係にあっても当然の事態であって相互依存のシステムの下にある。

確かに、今日の福祉サービスの開発努力は、いわゆる諸サービスの統合を目標とする「連携 liaison モデル」に中心が移りつつあるが、まだこれは、老人福祉、ジェロントロジー、障害者福祉などの先端分野に限られている、といってよからう。

いずれにしても、社会福祉の範囲の設定とか政策の設計の仕方次第ではあるが、一体、社会福祉制度は受け身の「従属モデル」であることを前提にして自己を

限定するか、「従属モデル」から脱皮することによって他機能の中軸に位置を占めるのか、という仮説も確かに一つの大きな戦略的課題である。

しかし、現実の福祉サービス行政の実態、あるいはもう少しブレイク・ダウンされた社会福祉における戦略的課題をとってみると、上下の階層的な「従属モデル」に甘んじているというよりも、もっと解放的でエコロジカルな、連鎖的相補関係の相互「従属モデル」に立脚することで活路が見出されようとしている。その例が、地域福祉における資源開発であり、世界的なトレンドとなっている政府・市場・家族の「福祉3角形」(welfare triangle) のシステム化という戦略である。まかり間違えると、戦前型の「翼賛モデル」に復帰する危険を孕んでいるが、その教訓を忘れない限りは、徐々に有効性を実証しつつあるアグレッシヴで挑戦的な一つの活路突破 (Break-through) 戦略であろう。また、企業や NPO のインセンチヴを重視した起業的精神 entrepreneurship へのはたらきかけも、リスクをふくんだ挑戦課題となっている。

逆にいえば、この従属モデルの局面からみて、福祉行政範疇では立法上の制約という理由で深く踏込むことができないことを反転させ、逆に「福祉サービス供給体制」という枠組みに沿って、法の統制から相対的に自由な局面に変えることを可能とさせるようになるう。

③ 戦略ゲームの局面

「供給の結合性は、すべての者に利益になる協力的集合的選択をもたらすニンジンであり、排除原則の欠如は、諸個人に独自に非協力的行動をとる誘因を与えるリングである。」(D. C. ミューラー)

経済成長の果実を配分するという「パイの分割」に見られたように、格差是正策を挺にして急成長した1960年代以降の社会福祉は、19世紀型の延長線上にあった観念（一部の「悩める人」のための供給）を根本的に変えてしまった。すなわち、現実にそうであったかどうかを別として、成長のマジックは「各自の消費が他のいかなる個人の財の消費を減じることなく共同消費できる」(サミュエルソン流の前提) という考え方にもとづき、純粹公共財に近い形で社会福祉の財とサービスを供給することを可能としたからである。確かに、純

粹公共財は共同体のすべての構成員に等しく均一量が供給されなければならないという前提で成り立っている。したがって、消費は強制（供給結合）され、誰も排除されないという純粹公共財と同じような性格を付与され始めた。ところが、実際には資源の有限性の壁があって、その限度を超えるとゼロ・サム・ゲームや「抜け駆け」(steal)が始まる。

この現象は、公共選択論やゲーム理論では、「囚人のジレンマ」という題材で、様々にケース・スタディされる。

上の引用は、そのうち、公共財の集散的選択の存在理由として挙げられた不可欠な2つの性質についての一例である⁶⁾。「ニンジン」と「リング」の比喻は、社会福祉に関する議論に持ち込む際の「倫理性」に問題があるかもしれないが、ここでは敢えてそれを問わない。

要するに、福祉サービス供給が公共財の供給であるべきかどうかという本質規定よりも更に重要なのは、その供給の限度とか均衡点とかに関する論議によって、政策規模が大きくなった社会福祉は、公共政策の在り方をめぐる「戦略ゲーム」にすでに捲き込まれている、ということである。

1973年以降の低成長の時代にあって、「ゼロ・サム社会」というキー・ワードで扱われた分配・再分配の問題も、ゲーム理論からヒントを受けた戦略的な政策論を基調としていた。そこでも、新たに資源配分に関する長期的な「公正」と「効率」の問題を提起することになった。

④ 長期的な政策設計のオプションの局面

以上の「戦略的」アプローチは、社会福祉の問題がマクロ経済にまで影響（財政負担）しない範囲内、あるいは給付の奪い合い（需要超過）が起らない範囲内では社会福祉の問題とは無縁でいることができた。そのため、10数年前には社会福祉の立法政策や予算獲得において、ボールデイングがいうところの「脅迫」的手法や慣習的な「分奪」的手法 (grantsmanship) に委ねられていてもよかった。すなわち、「合意の政治」と「政策の立案」とはまったく次元の異なる交わることのないシステムであって、別々に扱っていることができたのである。しかし、マクロ・ミクロの両面の受益と負担の関係にみられるように、社会福祉の水準とサービスの包括性に関する政策的変数操作は、まさに高

度な戦略ゲームとなっていて、その立案過程におけるデータ処理の内側は、幾多のトレード・オフ関係の内部環境があって、妥協と偶然性が渦巻く、ほとんど神秘の世界であるといつてよからう。

しかし、現代の技術革新は、政策科学においてもかつて神秘の世界に身を置いていた最終的な意思決定の場を、ある程度政策の立案段階に引きつけるだけの能力を付与している。それは、推計的な予測とそのデータにもとづく計画案のオプションの提示である。

ここには、膨大な情報の処理とそれに携わるテクノロジーが登場する。しかし、実行可能性 (feasibility) をもった計画案であるかどうかに関して、あらゆる意味での正確な戦略なしには、計画がただ科学的に説明がついているというだけでは、それはただの紙屑なのである。

このように、福祉政策や福祉行政における戦略的課題と戦略科学的アプローチは、問題毎にある程度区分することはできるが、実際にはほとんど絡みあっている。また、「戦略」概念は、今日的に限定される危機の時代に突如として登場したわけでもない。

実は、1970年代後半から、財政危機の文脈を受けて、わが国では、いわゆる「政策主導型行財政運営」というパラダイムが政策実務の主流を占め始めるようになった。その頃のキー・ワードは、緊縮経営のための「ゼロ・ベース・マネイジメント」とか「サン・セット方式」のような、アメリカ直輸入の理論にもとづくものであった。しかし、その理論の源流は、1961年、アメリカ国防省予算の編成過程で開発された「マクナマラ方式」、すなわち、P P B S (Planning-Programing-Budgeting-System) に求められる。ここで開発された予算戦略は、後に政策実務の中に極めて精巧な計画手法として全面的に導入され、数学のわかる一部専門家にしか理解できないようなその精巧さのために引き起こされた使用不能の反動が、次々に、また新方式を生むという循環を辿った。このことを追試するためには、P P B S は忘れがたい古典である⁷⁾。

目標達成のための手段体系のシステム分析および計画実現手順のシミュレーションは、技術的にはオペレーションズ・リサーチの手法に依るところが大きい。今日ではあらゆる「計画科学」はこの戦略科学から技術的要素を摂取しているといっても過言ではないし、地方福祉行政を軸に社会福祉分野も全面的に「計画の

時代」に突入して、戦略的な課題の設定に終らず、その処理の段階に到達している。

D 計画の時代の福祉行政と福祉サービス供給

2つの大戦の戦時計画と戦後計画の中で経験した戦勝国の行政計画・行政手続きの手法が、本格的にわが国に活用されたのは1955年以降である。中でももっとも戦後の日本社会を大きく変えた計画として「国民所得倍增計画」は名高い。この計画を受けて、数々の国土計画、地域開発計画、民間設備投資計画が生まれ、同じ系の中に1961年の「厚生行政長期計画基本構想」（厚生省試案）も属する。

ただし、この時代の計画は、「予測」と「構想」、「基本方針（計画）」と「実施計画」の関係がともに区別を曖昧にしていた。

ちなみに、計画のプロセスにおける連結性の問題については、一般的には次のことがいえる。

「予測のない構想」は、「予言の自己実現」が可能であるとしても目標を定量化することを放棄している。

「構想のない予測」は、未来を自然状態に放置して何等の政策努力もしない場合を想定している。「基本方針のない実施計画」は、計画の依って立つ基本原理や他の計画との整合性が欠落していてもそれが発見できない。「実施計画」に至らない「基本方針」は、目標を達成するための手段の体系の変更手続きおよびその他の変数の制御にともなうシミュレーションが不要であり、「構想」と同じことである。

実際の計画づくりで、このような問題に関するすべての条件を満たすことは、それを扱う機関と期限の問題があつて難しい。しかし、「厚生行政長期計画基本構想」では、単なる予測ではなく目標水準を設定するという方法を取りながら、そこに「先進国」水準を当てはめるということをおこなった⁸⁾。これが、その当時有力であった「キャッチ・アップ」政策であり、計画手法の本来の意義を眠らせてしまう原因となった、ということができる。

確かに、計画立案手法には、コピー（横並び）というのがある。しかし、キャッチ・アップにしてもコピーにしても、それぞれの計画の中に含まれている目標値の3つの判断基準、すなわち、①限界値基準（最低基準のように侵害することを禁ずる基準）、②充足値基準（需要・供給関係をもつような供給の達成水準）、③期待値基準（価値判断や選好を伴うような願望水準

や長期目標値）の3者の違いを峻別するのは極めて難しい。この3者関係⁹⁾が、目標を達成するにしたがって少しずつズレ始めた時、一体その計画は本来的に、何を目標とする計画だったのかがわからなくなってしまふという現象が生まれる。要するに、計画を必要とした課題環境も変わってしまうし、キャッチ・アップしようとしたその国、コピーしようとした相手の組織体の施策環境も日々変化する。したがって、追いつくこと、コピーすること自体には計画上の価値は何もないし、何も残らない。何かあるとすれば、デメリットや失敗の教訓ぐらいのものであるが、そのマイナス部分は始めから採用されていないはずであるから、不可視のままである。

福祉行政のもう一つの例で特徴的なのは、同じような轍を踏んだわけでは必ずしもないが、1970年の「社会福祉施設緊急整備5カ年計画」である。施設整備計画であるから目標値基準は、先の「充足値基準」に基礎を置いているが、保育所、障害者施設の整備計画を中心とし、補足的に老人福祉施設の整備方針を加えていた。ただその整備計画を立てるにあたって、計画時点の待機者に対する完全充足状態だけを想定し、将来推計ないし供給システムの変化が需要の顕在化（または潜在化）にどのように影響するかという評価はまったく公表されなかった。この施設整備計画自体は、その直後の石油ショックによる物価騰貴と財政不安によって実施が難行し、また在宅福祉サービスの開発との関係を却って複雑にしたり遅らせる遠因になったことと引き換えに、長いスパンで見れば当時の福祉サービスの基盤づくりに大きく寄与したことは事実である。当時の福祉行政の企画立案では、今日では常識化さえしている需給関係の事前アセスメント、資源管理的な需給操作のシミュレーション、長期構想にもとづく全体計画との整合性の確立などは、十分に検討する余裕さえなかった。

1985年以降から始まるいわゆる「福祉改革」によって新たに登場した福祉行政計画の手法は、以上のような諸計画とはまるで異なっている。

いわゆる「福祉8法改正」（1990年）以後は、ある種の「計画づくりの氾濫」ともいえる現象を呈していて、その実務面と詳細な数値に目が向きすぎるために、かえってその戦略的構造は見えにくくなっているかもしれない。計画文書およびその付属資料だけでなく、各計画主体への技術支援マニュアル書などを含めると、

「計画」と名のつく文書は膨大な数になる。市町村を単位にとって、すでにその数は、最低で3,400から6,000ぐらいには達するはずであり、もはや諸計画のディテールを一挙に比較検討することが事実上不可能な数である。もともと自治体の総合計画の福祉版や各地域の社会福祉協議会の活動計画には、先進的な地域で早くから計画科学の手法が導入されていたが、それが全国に広がって一気に極点に達することになった。それは、直接の原因としては市町村「老人保健福祉計画」の義務化のためである。

しかし、社会福祉行政が計画行政の性格をもち、民間団体が住民ニーズを把握してそれぞれのアジェンダを計画的に処理していくようになるには、福祉行政の方針変更のためという次元だけでなく、福祉サービス供給体制の環境構造の変化があったことを見逃すことはできない。

この問題は、3つほどに分けてみることができる。

第1に、先進国の成熟した社会福祉制度では、福祉サービスの地方への移管は当たり前である、という点である。仮にナショナル・ミニマムの観点から中央政府がコントロールしたり財政補助をするにしても、地方のボトム・アップの計画を前提にしているというのが分権的管理の特質である。英米と比較して、地方政府による施策の自主性の尊重、地方毎に異なる優先順位の決定への配慮などは、おおよそ10から20年ぐらいのタイム・ラグになってしまった、ということもできる。

財政負担のシェアリングということもあるが、単なる地方移管という権限の問題としてよりも、集合主義的志向への全般的な見直し動向の中で起っていること、それが分散型の計画である。

第2に、福祉サービスが、その立法と権限によって規制行政として運用されるという時代は終わった、という点である。もちろん、児童福祉法の根幹にある権利侵害に対する刑事処分、社会福祉事業法の持っている「福祉の名」による悪質な行為への処分・処罰などは、この問題とは別であって、むしろ規制行政そのものの特質をむしろ別個に鮮明にすべきであろう。

上級庁からの指示と専門行政官庁のテリトリーの範囲内で、個々に福祉サービスを単純生産するという形ではなく、他部門との連携、住民からの協力、総合的な実施のための計画化が、「福祉8法改正」の中での社会福祉事業法第3条の重要改正点の一つであった。各

地で、「老人保健福祉計画」が「地域福祉計画」の一部として位置付けられ、その定量化すべき目標値が「地域福祉計画」の実施計画の一部になっている場合があるのは、「老人保健福祉計画」単独ではその本来の目標は達成できないからでもある。

第3に、70年代後半から徐々に登場した在宅福祉サービスは、法律の根拠なしに、したがって、公法上の規制がなかっただけでなく、利用者の権利と供給側の義務の関係も曖昧のまま各地で開発されて、今や福祉サービス体系の主流の位置を占め始めている、という点である。そのほとんどは、プロジェクト方式によって研究され、他部門間の協働や業際的な関係の確立、時には法の穴を潜るような智恵さえ使って開発されてきた。

効率性や有効性の評価において、すべて実証済みとうわけではないが、従来型の福祉サービスの限界に活路と活力を与えていることは間違いないし、だからこそ世界のトレンドとなっている。

ここには、新しい資源の開発、市場ベース利用によって先導される選好 (preference)、QOLなどの普及の原動力がみられる。かつて、「在宅福祉サービス」の開発は、あくまで実験であった。そして、その「戦略」は初期段階ではまず輸入品であったり、構想の段階に止まっていた時期もあった。しかし、今や「在宅福祉サービス」の体系そのものが、旧来の福祉行政の硬直性や「社会市場」形成の妨害的メカニズムを揺さぶっている。同時に、余程実行性のある戦略がなければ、これも不毛な揺さぶりで終ることもありうる¹⁰⁾。

これら3点は、今日すべて、「有限資源下の戦略的運営」を条件づけている。

最初の問いにもどるが、「今、社会福祉は何の為にあるのか」という難問への答えは、「社会福祉は社会福祉のためにある」と受け取られかねない自己目的化を招きやすく、結局、「社会福祉は、福祉行政論として扱っている限りは福祉行政のためにある」というようなトートロジーに陥るかもしれない。「福祉サービス供給体制」という新しい視点を設定したのは、それを少しでも超えようとする過渡的な問題意識からのものである。

いうまでもなく、このような説明の仕方をしてのこと自体について考えてみると、最初に意図した通りの「小学生にも伝わるように」という魅惑的な努力は放棄してはいけなかったが、それもすでに踏み外し

てしまっているようである。

以上、「ストラテジックス」（戦略科学的アプローチ）の意味は、特定状況下の技術的な局面を問題としているわけではない。技術的な問題は、それはそれとして重視したいが、本論では今日の特定状況（ニーズ極大化傾向と抑制環境下の操作力学との衝突）を視野に入れるためのパースペクティブの問題に力点を置いて、現代福祉行政の有効性と限界を説明するという方法を基点においた。¹¹⁾

（なお、本論は、公的介護保険が準備に入る以前の状況で執筆したままのものに、若干の補筆を加えたものである。）

文 献

1. 用語の操作定義以上のことをここで取り扱わないというのは、この用語定義で精巧を極めようとするほど、ターミノロジーではなくなって詳しい記述的手法にどんどん進んでしまうという、D. マカロフの指摘を参考にしている。対処するニーズの変容によってこの概念内容が変わってしまうという当時の予測も当たっている。
cf David Macarov, "THE DESIGN of SOCIAL WELFARE" (Holt, Rinehart and Winst 1978) pp.22-35
わが国では「福祉」を「負の象徴」として認識する文化は、一部の新保守主義的な主張を除けば、まだない。しかし、80年代以降の変化を考えれば、その予兆は織り込んでおくべきであろう。(cf. P.Golding & S.Middleton "IMAGES of WELFARE-Press and Public Attitudes to Poverty" Basil Blackwell 1982 pp.77-111)
なお、「概念」論議に関しては、「社会福祉基礎構造改革」（中間報告）にふれて論述した以下の拙論を参照されたい。
（高沢「社会福祉事業の概念とその枠組み」『社会福祉研究』1998-10 No 73 pp.31-8）
2. 在宅福祉サービスのあり方に関する研究会「在宅福祉サービスの戦略」（全社協 1979）p 176
なお、この著書には、「戦略」概念の説明が、それ自体としてはない。
3. 「同書」P.4
4. 「戦略的プラグマティズム」という用語は、日本の政策立案過程の分析にあたってシュミエゲロウ (M.& H) が用いたキーワードである。
cf. M & H.Schmiegelow "STRATEGIC PRAGMATISM-Japanese Lessons in the use of Economic Theory" 1990（鳴沢・新保監訳「日本の教訓—戦略的プラグマティズムの成功」東洋経済新報社 1991 pp.24-26
5. 大蔵省・自治省・厚生省 3 省合意文書「補助金問題検討委員会報告」（1985年）を参照。
6. D.C.Mueller "PUBLIC CHOICE II" 1989（加藤 寛 監訳「公共選択論」有斐閣 1993）pp 10-16.
7. 高沢武司「抑制期におけるプログラム評価の方法と規準の特性について」日本社会事業大学編「社会福祉の現代的展開」PP 64-71 参照
8. 高沢武司「社会福祉のマクロとミクロの間」川島書店 1985 pp.5-6 参照
9. 西尾 勝「行政学」(PUBLIC ADMINISTRATION) 有斐閣 1993 pp.222-224 参照
10. 「国家独占社会市場」という新語を用いて、日本の福祉行政構造の根深い矛盾を衝いている次の論文は、マクロ・アプローチとして鋭い問題提起である。ただし、解決の糸口は見つけ出せない。
星野信也「地域福祉推進の必要条件—自主性と多元性」（1990）社会保障研究所編「社会福祉」有斐閣 1992 所収 pp.138-151
11. 社会福祉研究における政策論で、かなり早い時期に「戦略的アプローチ」の問題提起をした一人に、ミシガン大学のトロップマンがあげられる。その編著である以下の書の冒頭論文は、NASW（全米ソーシャル・ワーカー協会）に政策科学と情報処理の重要さで大きな影響を与えたボールディングの古典的論文 "The Boundaries of Social Policy" (1967) である。そこでは、すでに、「戦略的アプローチ」の根幹となる組織戦略論が展開されていた。
cf J.E Tropman, M Dluhy, R.Lind, W.Vasey, & T A Croxton (ed.) "STRATEGIC PERSPECTIVES ON SOCIAL POLICY" Pergamon Press 1976.